



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Мониторинг развития системы
государственных и корпоративных
закупок в Российской
Федерации за 2019 год»



А.А.Каульбарс
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Проанализировать развитие системы государственных и корпоративных закупок в целях выработки предложений по ее дальнейшему развитию и совершенствованию, а также формирование обобщенной информации о результатах проверок, проведенных Счетной палатой.

Итоги проверки

В 2019 году в сектор государственных и корпоративных закупок было вовлечено средств бюджетов всех уровней в сумме 31,6 трлн рублей, или 28,9 % ВВП (рисунок 1).

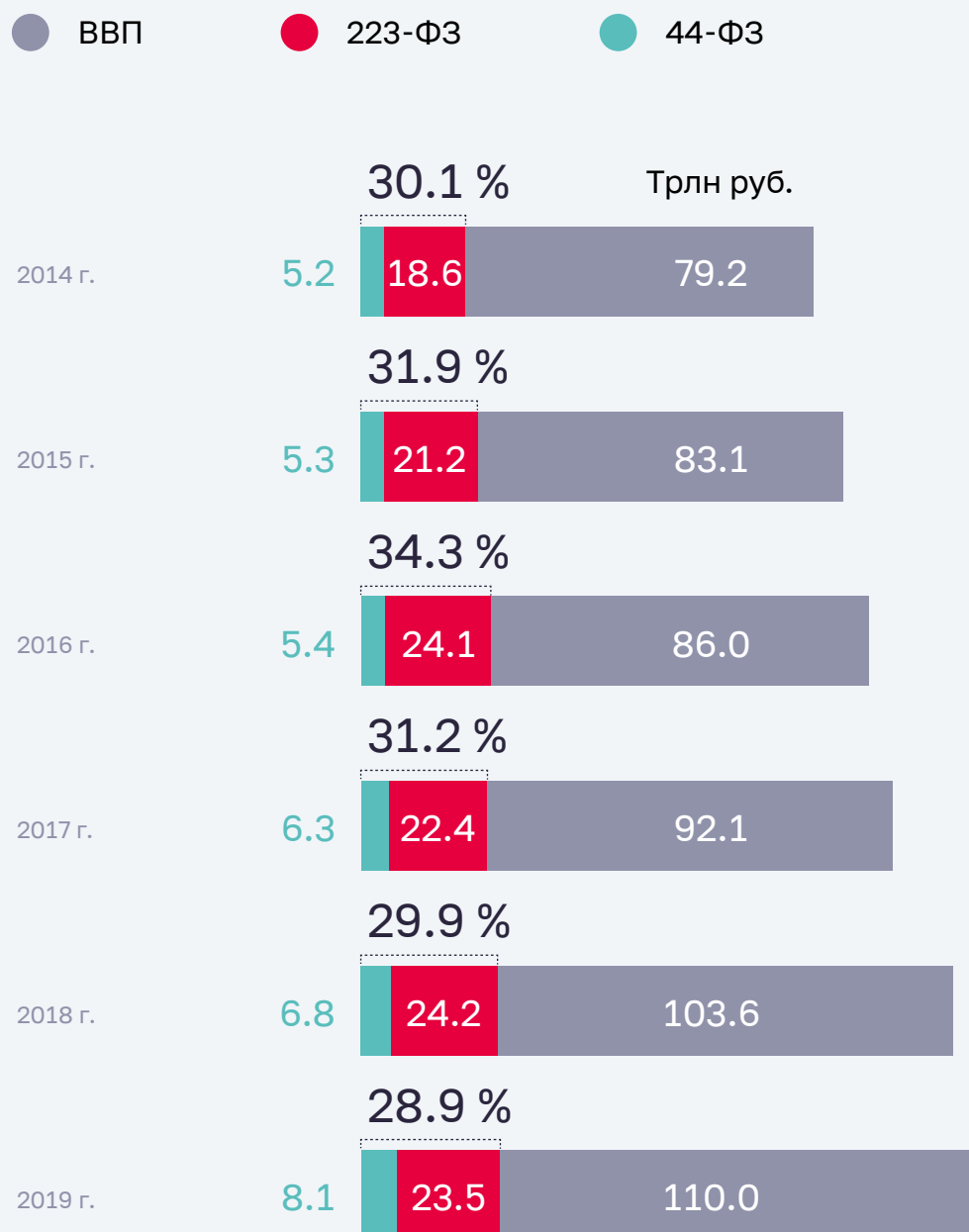
Анализ действующей системы государственных и корпоративных закупок показал следующее:

- 76 % общего объема закупок в рамках Закона № 44-ФЗ составляют контракты, заключенные с единственным поставщиком, и несостоявшиеся закупки; в рамках Закона № 223-ФЗ на закупки, осуществленные прочими способами, и закупки у единственного поставщика приходится 86,1 %;
- в рамках Закона № 44-ФЗ уровень конкуренции составляет около трех заявок на один лот, в корпоративном секторе уровень конкуренции с 2014 года не превысил двух заявок на один лот;
- установлено ежегодное снижение количества поставщиков, то есть низкий уровень доверия участников закупок к системе государственных и корпоративных закупок (рисунок 2).

Также не определен общий порядок формирования начальных (максимальных) цен (НМЦ) контрактов и договоров, не во всех сферах определены отраслевые порядки (как это определено в сфере обращения лекарственных препаратов, пассажирских перевозок, градостроительной деятельности), отсутствуют информационные ресурсы, содержащие достоверные источники референтных цен (рисунки 3).

Рисунок 1

Удельный вес закупок в объеме ВВП



Страны ОЭСР – 12 % ВВП

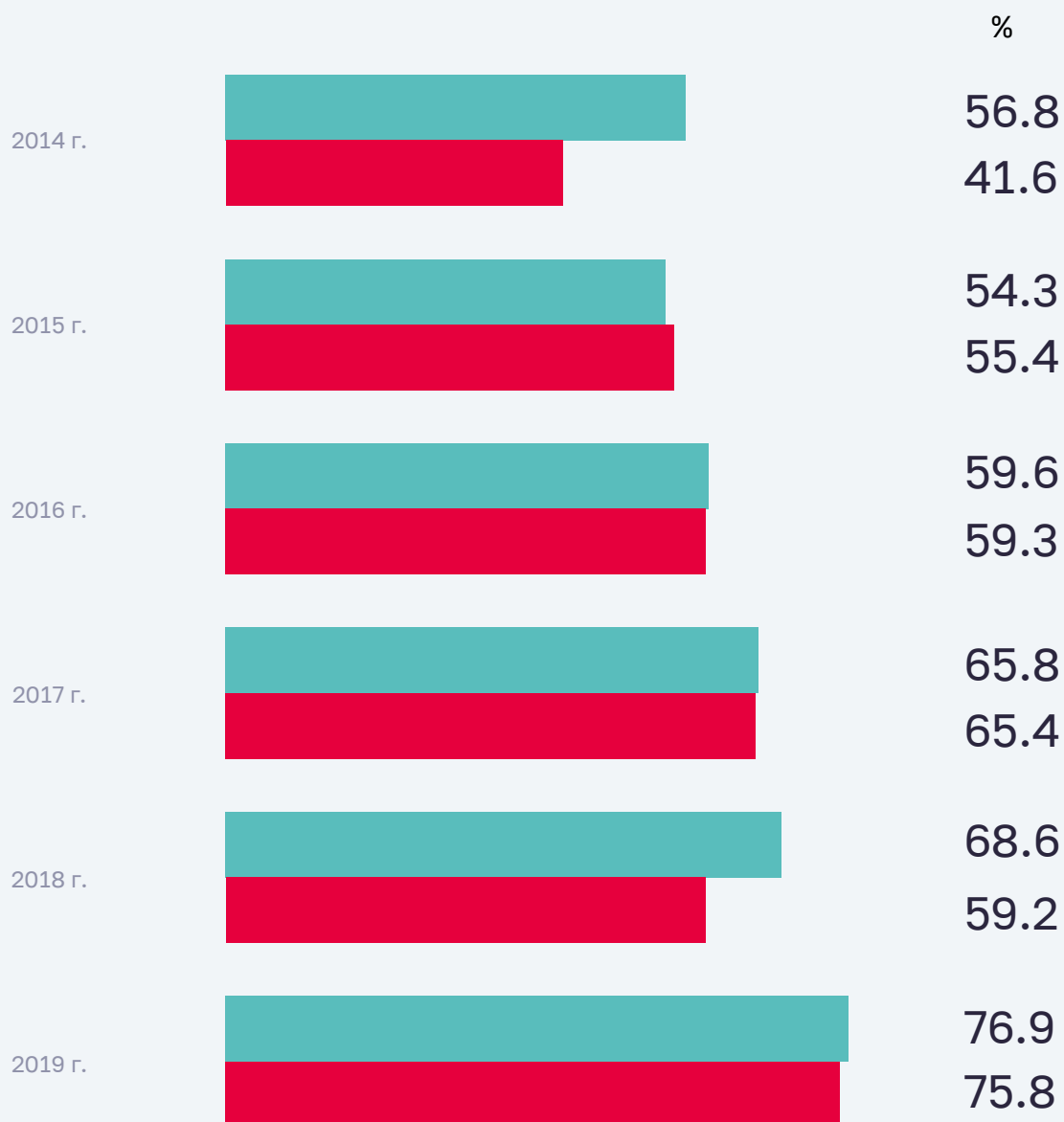
Европейский союз – 18-20 % ВВП

Рисунок 2

Доля преобладающих способов закупки

● 44-ФЗ
Электронный аукцион

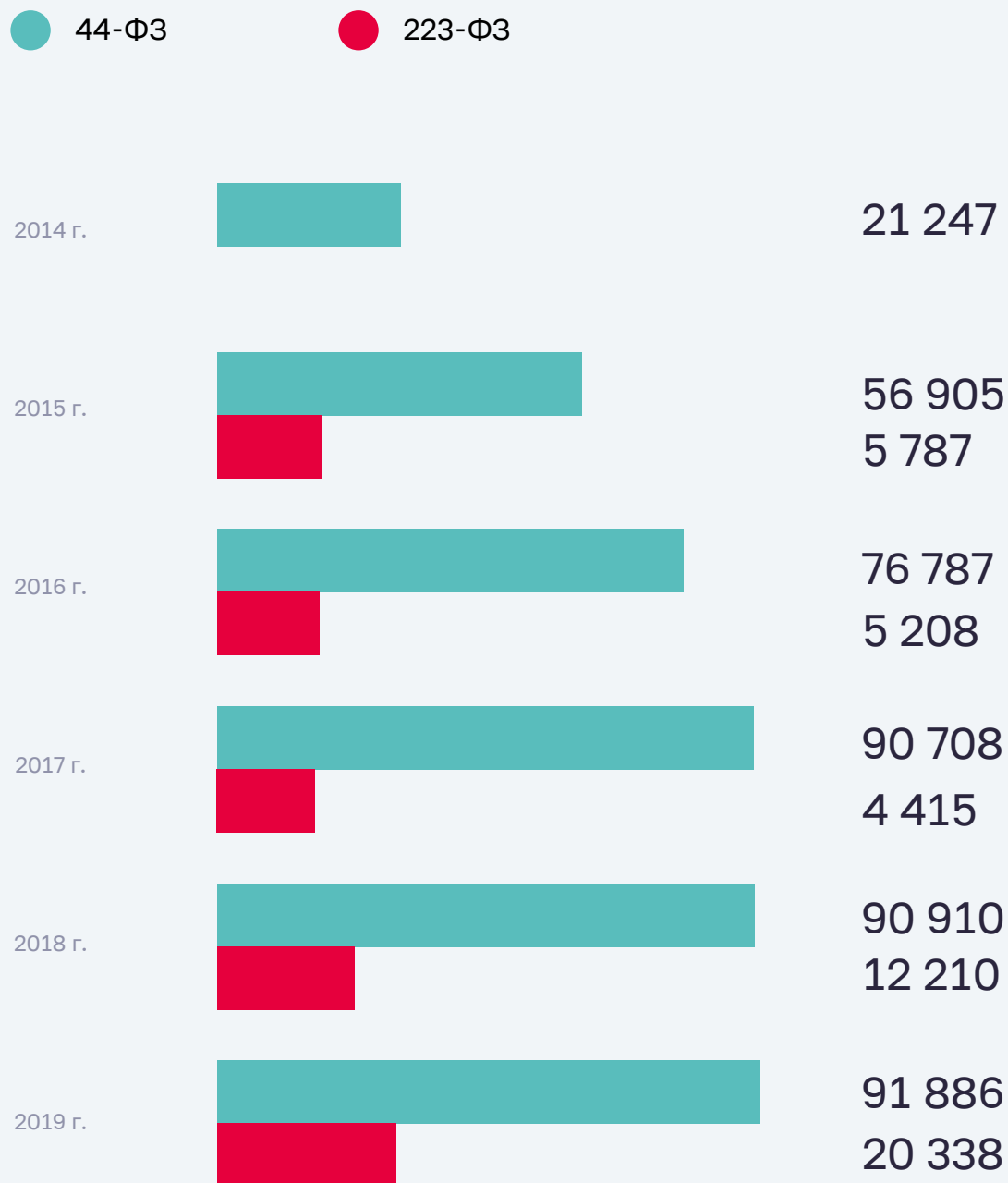
● 223-ФЗ
Прочие способы



В рамках нацпроектов аукционы составляют 68.6 %

Рисунок 3

Динамика количества нарушений в сфере закупок



Выводы

Действующая система закупок не в полной мере способствует обеспечению экономического роста государства.

Повышение эффективности функционирования системы закупок сдерживают следующие факторы:

- сложность и нестабильность законодательства о закупках. В 2019 году Закон № 44-ФЗ изменялся восемь раз и в его развитие было принято 55 НПА;
- усилия направлены на совершенствование процедуры проведения закупок, а не на достижение результативности закупок и обеспечении должного качества товаров, работ, услуг.

Единая информационная система в сфере закупок пока не может быть использована как надежная основа для цифровизации закупок.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Для повышения эффективности контрактной системы в сфере закупок необходимо:

- закрепить в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок способ реализации принципа ответственности за эффективность закупок (определив понятие и критерии эффективности осуществления закупок);
- разработать нормативный правовой акт, регулирующий общий порядок формирования НМЦ контрактов при осуществлении государственных и муниципальных закупок, в том числе с учетом отраслевой специфики;
- завершить формирование информации в ЕИС об исполнении контракта в структурированной форме, позволяющей в автоматическом режиме проводить ее обработку, анализ и контроль.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 19 июня 2020 года

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.8.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год, пункт 3.13.0.5).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников контрактной системы по использованию средств бюджетов всех уровней, направляемых на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- деятельность отдельных видов юридических лиц по осуществлению закупок товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;
- деятельность федеральных органов государственной власти по регулированию, мониторингу, контролю и информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок, а также по ведению реестров контрактов;
- законодательное регулирование контрактной системы в сфере закупок и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;
- деятельность по организации и проведению аудита в сфере закупок в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок;
- деятельность по проверке соблюдения объектами аудита (контроля) законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Мониторинг развития контрактной системы в сфере закупок и формирование обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок, проведенного Счетной палатой.

3.2. Цель 2. Мониторинг развития системы корпоративных закупок и формирование обобщенной информации о результатах проверок, проведенных Счетной палатой, в части соблюдения законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации.
- Федеральное казначейство.
- Федеральная антимонопольная служба.

5. Исследуемый период

2019 год.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С марта 2019 года по апрель 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Мониторинг развития контрактной системы в сфере закупок и формирование обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок, проведенного Счетной палатой

По итогам 2019 года объем договоров, заключенных в результате государственных и корпоративных закупок, составил 31,6 трлн рублей, или почти 29 % ВВП¹, что свидетельствует о том, что система государственных и корпоративных закупок играет значимую роль в экономике и может рассматриваться одним из важных факторов, влияющих на темпы экономического развития государства.

Основные показатели контрактной системы в сфере закупок²

В 2019 году в ЕИС³ размещено около 2,9 млн извещений об осуществлении закупок на общую сумму 9,6 трлн рублей.

По уровням заказчиков распределение количества и объема размещенных извещений представлено на [рисунке 4](#).

Прирост стоимостного объема закупок в 2019 году произошел в основном за счет увеличения объема закупок региональных (22 %) и муниципальных заказчиков (26,8 %). Причем рост объема крупных закупок⁴ (с 1 856,4 млрд рублей до 2 157,1 млрд рублей) по итогам 2019 года также связан с увеличением объема региональных и муниципальных закупок при реализации ими национальных проектов.

По итогам 2019 года процедура обязательного общественного обсуждения проведена в отношении 72 % общего количества крупных закупок и 77,4 % общего объема крупных закупок⁵. При этом результаты общественного обсуждения учтены только в восьми крупных закупках (1,6 % общего количества закупок, прошедших обязательное общественное обсуждение).

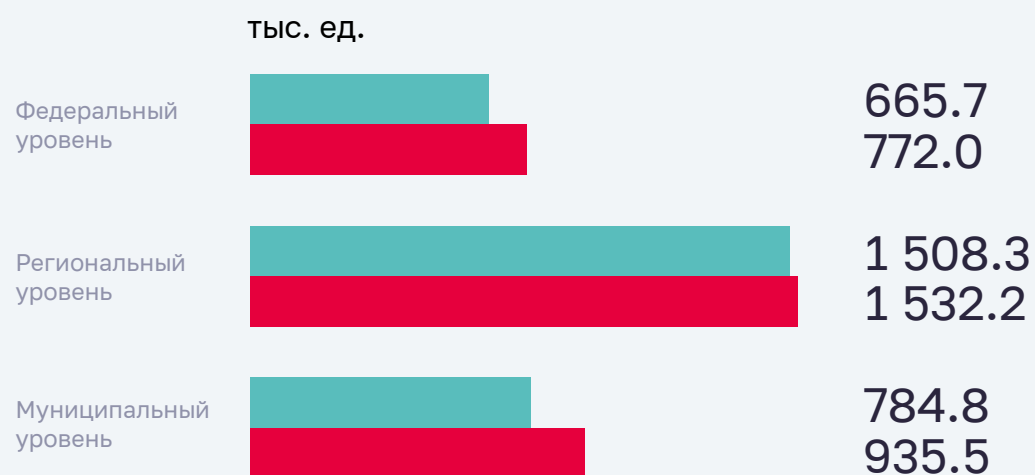
По итогам 2019 года общий объем объявленных закупок в рамках национальных проектов (программ) составил 910,6 млрд рублей⁶ ([рисунок 5](#)).

-
1. ВВП по итогам 2019 года составил 110,0 трлн рублей. В рамках Федерального закона № 44-ФЗ заключено контрактов на сумму 8,1 трлн рублей, или 7,4 % ВВП, в рамках Федерального закона № 223-ФЗ – на сумму 23,5 трлн рублей, или 21,4 % ВВП.
 2. Анализ проводился с использованием данных Федерального казначейства, представленных письмом от 31 января 2020 г. № 14-00-05/1684.
 3. ЕИС – единая информационная система в сфере закупок.
 4. Закупки с начальной (максимальной) ценой контракта свыше 1 млрд рублей.
 5. По итогам 2019 года в ЕИС опубликовано 700 крупных закупок на общую сумму 2 157,1 млрд рублей.
 6. Без учета закупок заказчиков, для которых законодательством указание КБК не является обязательным. Учтены только те закупки, в которых заказчиком указан КБК, по которому осуществляется привязка к национальному проекту (программе).

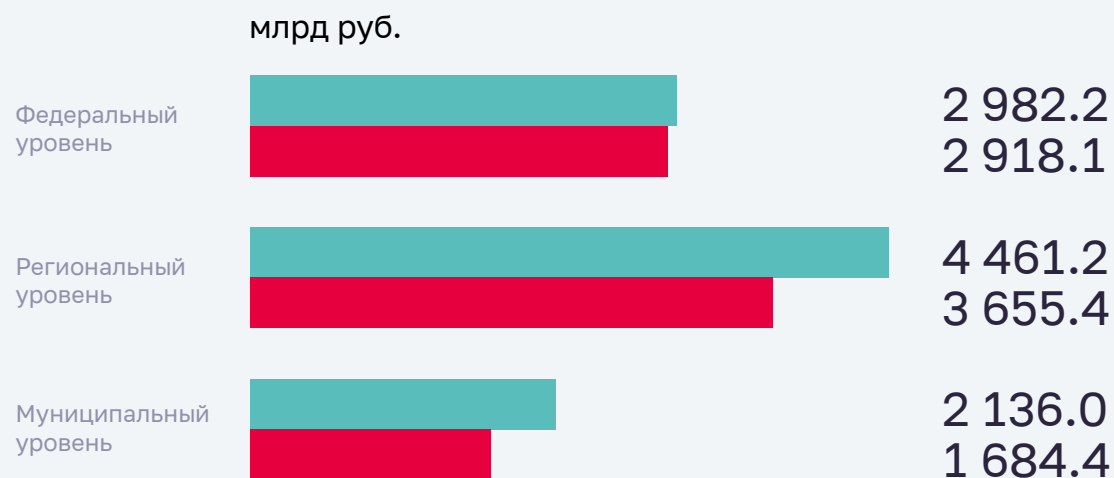
Распределение количества и объема закупок по уровням заказчиков

● 2019 г. ● 2018 г.

Количество закупок

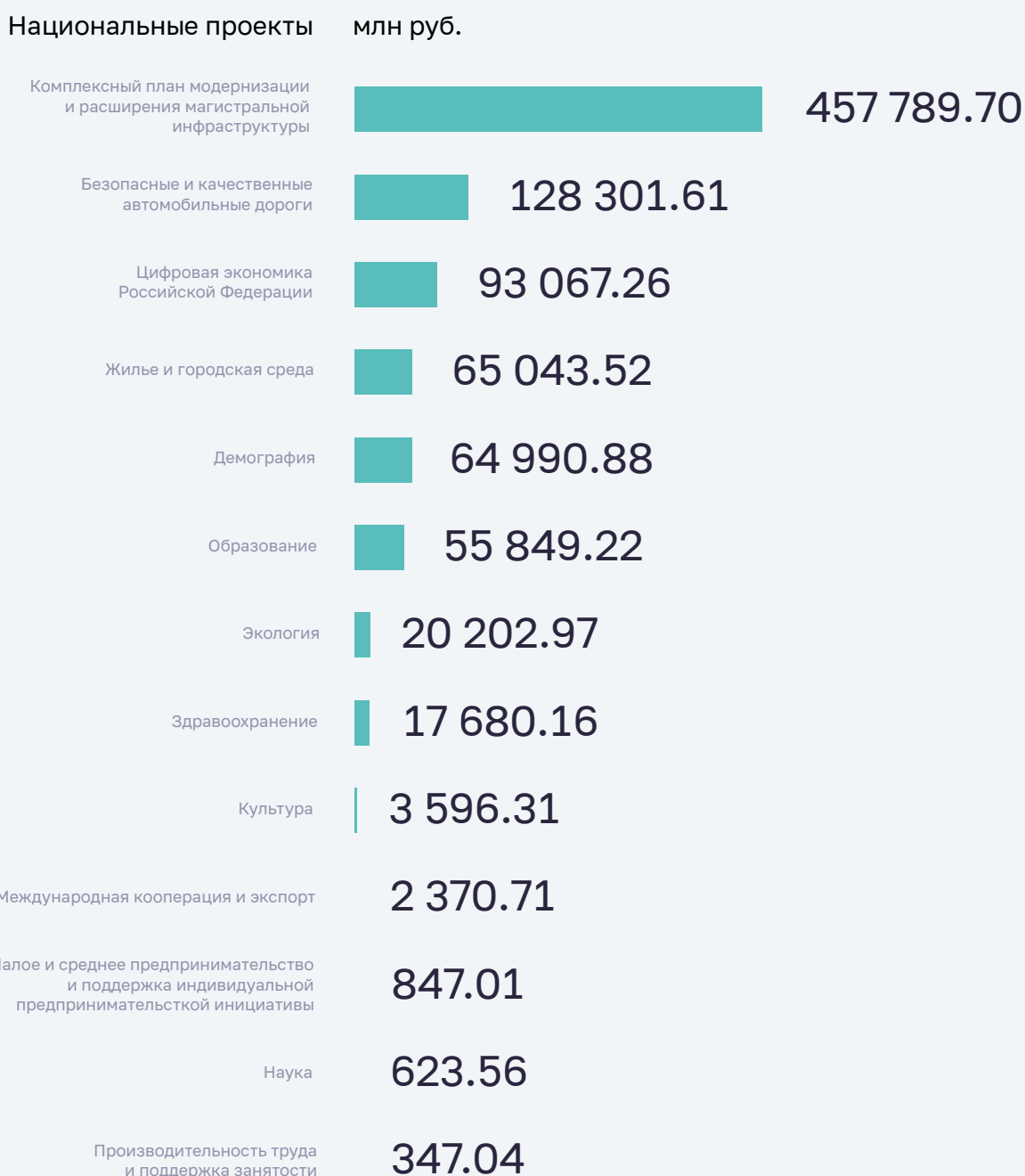


Сумма закупок



Распределение объема объявленных закупок по национальным проектам

● Общий объем заявленных закупок



74,6 % общего объема закупок осуществлялись в рамках следующих национальных проектов (программ): «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»⁷ (50,3 % общего объема закупок в рамках национальных проектов (программ), национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»⁸ (14,1 %), национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации»⁹ (10,2 %).

57 % объема закупок, проводимых в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ¹⁰, распределено по 15 субъектам Российской Федерации¹¹, из них: 26,2 % составляют закупки г. Москвы, 5,5 % – Московской области, 4,5 % – г. Санкт-Петербурга.

Среди заказчиков федерального уровня наибольший объем закупок в 2019 году осуществили Федеральное дорожное агентство (702,2 млрд рублей, или 23,5 % общего объема закупок федерального уровня), Минздрав России (292,9 млрд рублей, или 9,8 %) и Минобороны России (205,2 млрд рублей, или 6,9 %).

С 2014 года преобладающим способом закупки является электронный аукцион (по сумме, рисунок 6):

В 72 субъектах Российской Федерации доля электронного аукциона превышает 80 %. В рамках национальных проектов (программ) преимущественным способом закупок также выступает электронный аукцион, доля которого составила 68,6 % общего стоимостного объема закупок.

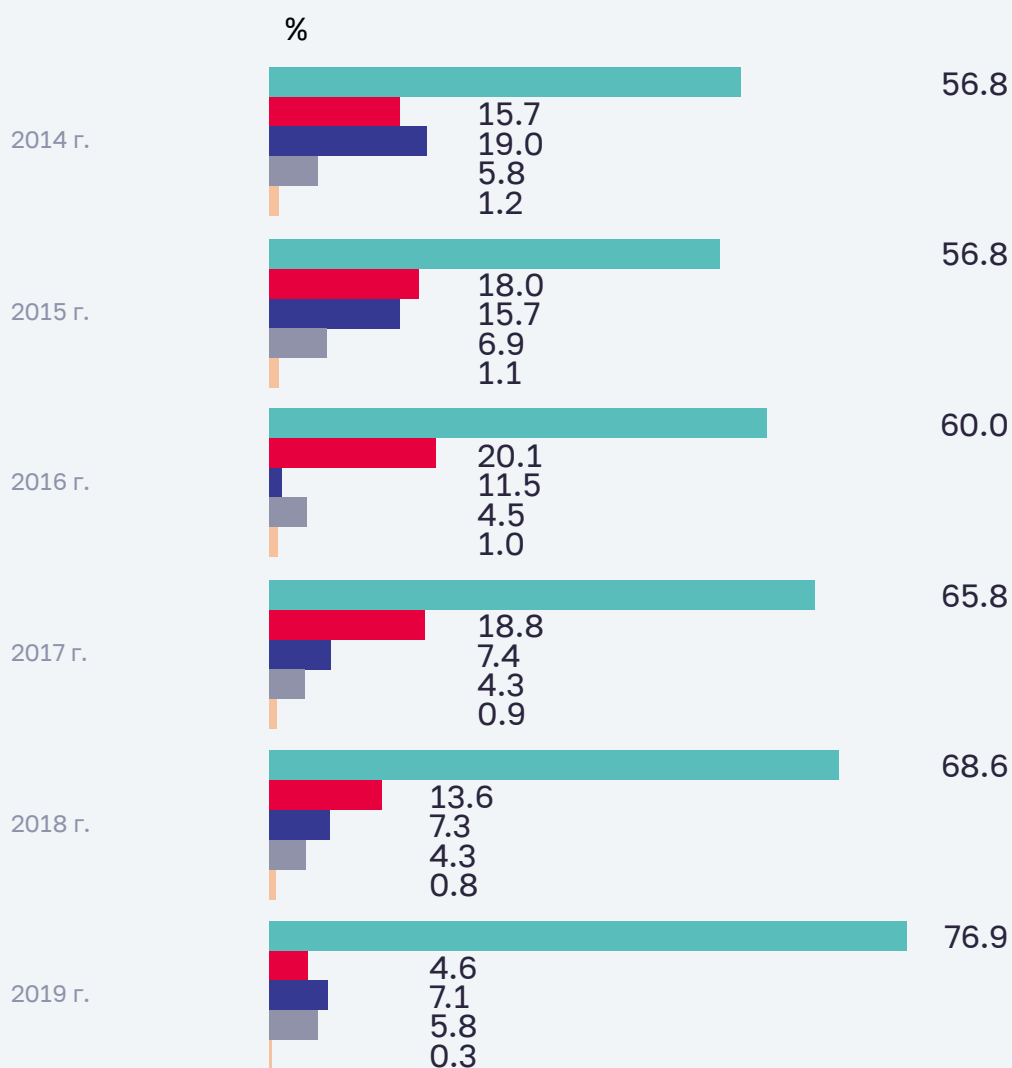
За последние шесть лет объем закупок у СМП и СОНО¹² увеличился в пять раз с 907,3 млрд рублей в 2014 году до 4 854,5 млрд рублей в 2019 году. Доля объявленных закупок у СМП и СОНО (в стоимостном выражении) в 2019 году составила 50,7 % общего объема объявленных закупок. При этом объем закупок, осуществленных непосредственно у СМП и СОНО, составил 1 386,2 млрд рублей (14,5 % общего объема объявленных закупок).

-
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года».
 8. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 15.
 9. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7.
 10. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).
 11. Г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край, Свердловская область, Республика Татарстан, Сахалинская область, Республика Башкортостан, Пермский край, Ростовская область, Новосибирская область, Челябинская область, Республика Крым, Мурманская область, Иркутская область.
 12. Субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СМП и СОНО).

Рисунок 6

Структура применяемых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

- Электронный аукцион
- Закупка у единственного поставщика
- Открытый конкурс в электронной форме
- Конкурс с ограниченным участием в электронной форме
- Запрос котировок в электронной форме



Объем контрактов, заключенных заказчиками в 2019 году, составил 8,1 трлн рублей, увеличившись по сравнению с 2018 годом на 17,3 %.

Таким образом, по итогам 2019 года основные показатели функционирования контрактной системы характеризуются:

- увеличением общих объемов закупок и объемов крупных закупок (стоимостью свыше 1 млрд рублей), а также суммы цен заключенных контрактов;
- продолжающимся с 2015 года ростом доли электронных аукционов в структуре закупок («аукционный крен»), которая в 2019 году составила почти 77 % в суммовом выражении;
- увеличением объема закупок у СМП и СОНО главным образом за счет роста объема закупок, в которых СМП и СОНО привлечены в качестве субподрядчиков, соисполнителей.

Недостатки и проблемы в функционировании контрактной системы в сфере закупок

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность осуществления закупок.

1. Несмотря на тенденцию роста объемов государственных закупок и ориентацию системы закупок на повышение эффективности закупок через увеличение конкуренции, на протяжении всего периода функционирования контрактной системы значимых изменений в показателях конкуренции и экономии не происходит.

С 2014 года уровень конкуренции в закупках практически не изменился (находится на уровне трех заявок на один лот) (рисунок 7).

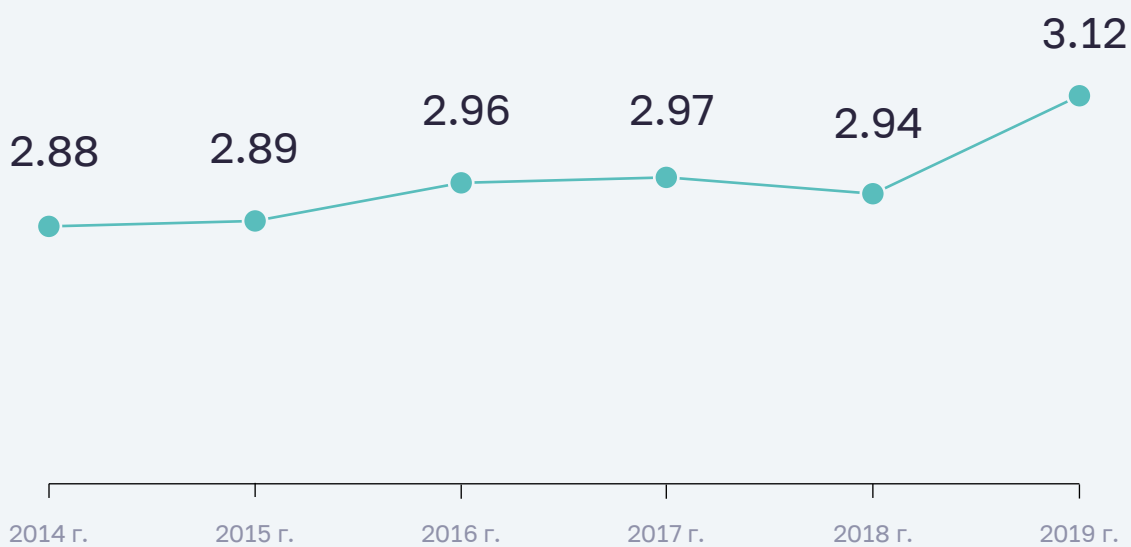
Основной вклад в показатели конкуренции в сфере закупок вносят закупки с НМЦК¹³ до 10 млн рублей (рисунок 8).

При этом осуществление закупок с ценой контракта свыше 50 млн рублей в условиях низкой конкуренции не способствует повышению эффективности использования значительных объемов средств, задействованных в рамках контрактной системы в сфере закупок.

13. Начальная (максимальная) цена контракта.

Динамика уровня конкуренции в период действия федеральной контрактной системы

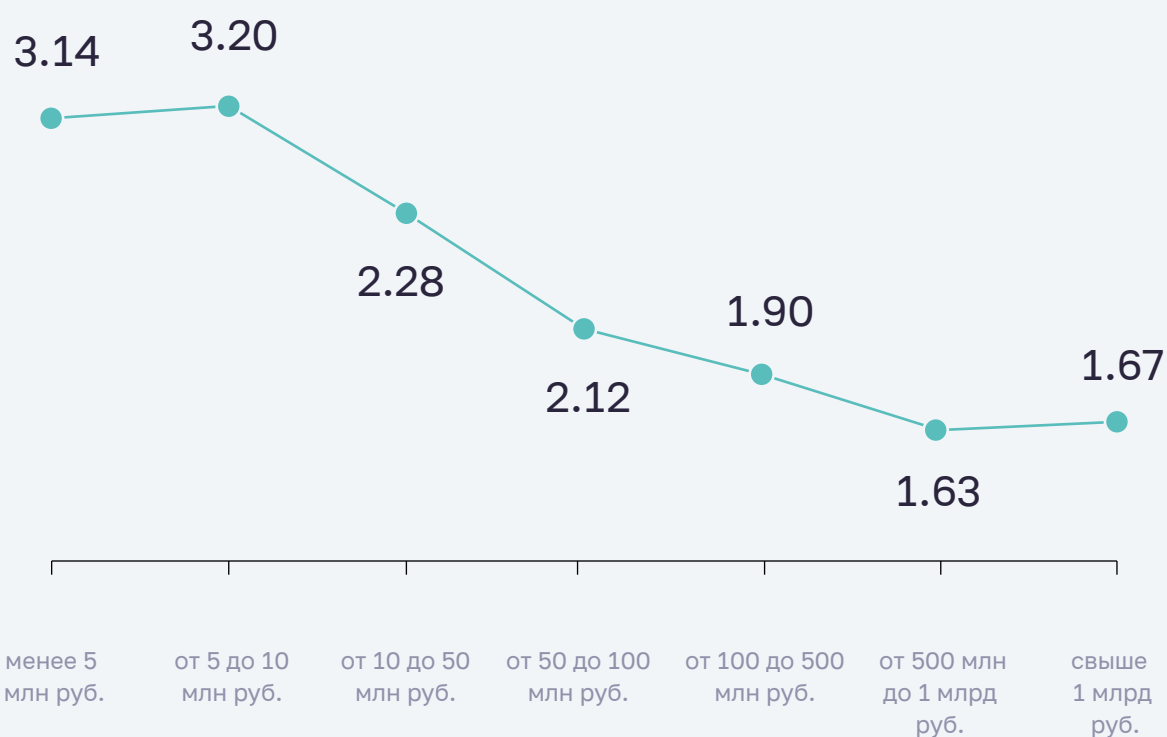
● Уровень конкуренции



Среднее количество заявок на один лот

Динамика уровня конкуренции в зависимости от начальной максимальной цены контракта

● Уровень конкуренции в 2019 году

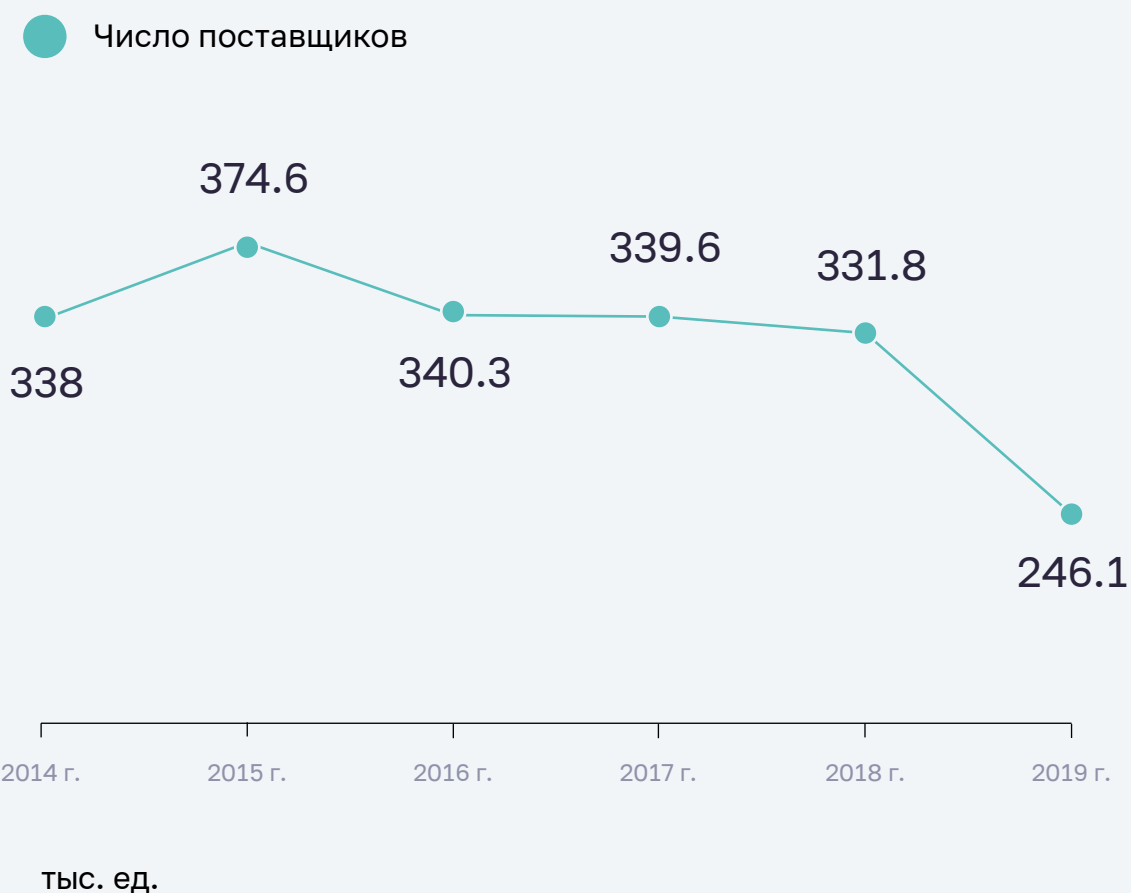


Среднее количество заявок на один лот

Продолжается тенденция снижения количества поставщиков¹⁴, принявших участие в закупках (в 2019 году снижение составило 25 %), что свидетельствует в целом о снижении привлекательности и доверия к системе государственных и муниципальных закупок (рисунок 9):

Рисунок 9

Динамика числа поставщиков (исполнителей) в период действия федеральной контрактной системы



14. Под поставщиками понимаются организации, принявшие участие в закупках хотя бы один раз в отчетном периоде. При этом в случае участия одной и той же организации в нескольких закупках, такая организация учитывается один раз.

В разрезе субъектов Российской Федерации уровень конкуренции в 2019 году варьировался от 1,97 заявки на один лот (Республика Калмыкия) до 3,78 заявки (Республика Крым).

В рамках национальных проектов (программ) наибольшее число заявок приходится на закупки, осуществленные по национальному проекту «Производительность труда и поддержка занятости»¹⁵ (4,8 заявки на один лот), наименьшее – по национальному проекту «Жилье и городская среда»¹⁶ (2,01 заявки).

Уровень конкуренции в закупках федеральных заказчиков по количеству заявок на один лот варьировался от 1,96 заявки (ГК «Роскосмос») до 6,9 заявки (Федеральное агентство связи).

Общая экономия по итогам осуществления в 2019 году закупок конкурентными способами¹⁷ составила 371,7 млрд рублей, увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 18,8 % (в 2018 году составляла 312,9 млрд рублей).

Относительная экономия¹⁸ по итогам осуществления закупок конкурентными способами, по которым было снижение, составила 10,3 %. При этом с учетом закупок, осуществленных конкурентными способами, в которых снижения не было, относительная экономия составляет около 4 % (расчетно).

2. Сохраняется существенная доля закупок у единственного поставщика.

Закупки у единственного поставщика занимают второе место (в стоимостном выражении) в структуре применяемых способов закупок (после открытого аукциона в электронной форме).

В 2019 году значительно сократилось количество и сумма закупок у единственного поставщика (на 40,8 % и 60,9 % соответственно). Это произошло в результате внесения изменения в часть 3 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которому с 31 июля 2019 года извещение об осуществлении закупки у единственного поставщика не требуется. При этом количество и сумма контрактов у единственного поставщика, размещенных в Реестре договоров, увеличились по сравнению с 2018 годом на 1,7 % и 11,5 % соответственно (рисунок 10).

Распределение объема контрактов, заключенных с единственным поставщиком, по национальным проектам (программам) представлено на рисунке 11.

15. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.

16. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.

17. Разница между начальной (максимальной) ценой контракта и ценовым предложением участника закупки, с которым впоследствии планируется заключить контракт.

18. Отношение абсолютной экономии по итогам осуществления закупок к совокупной начальной (максимальной) цене контракта закупок, осуществленных конкурентными способами.

Динамика количества и объема закупок у единственного поставщика в 2018–2019 годах

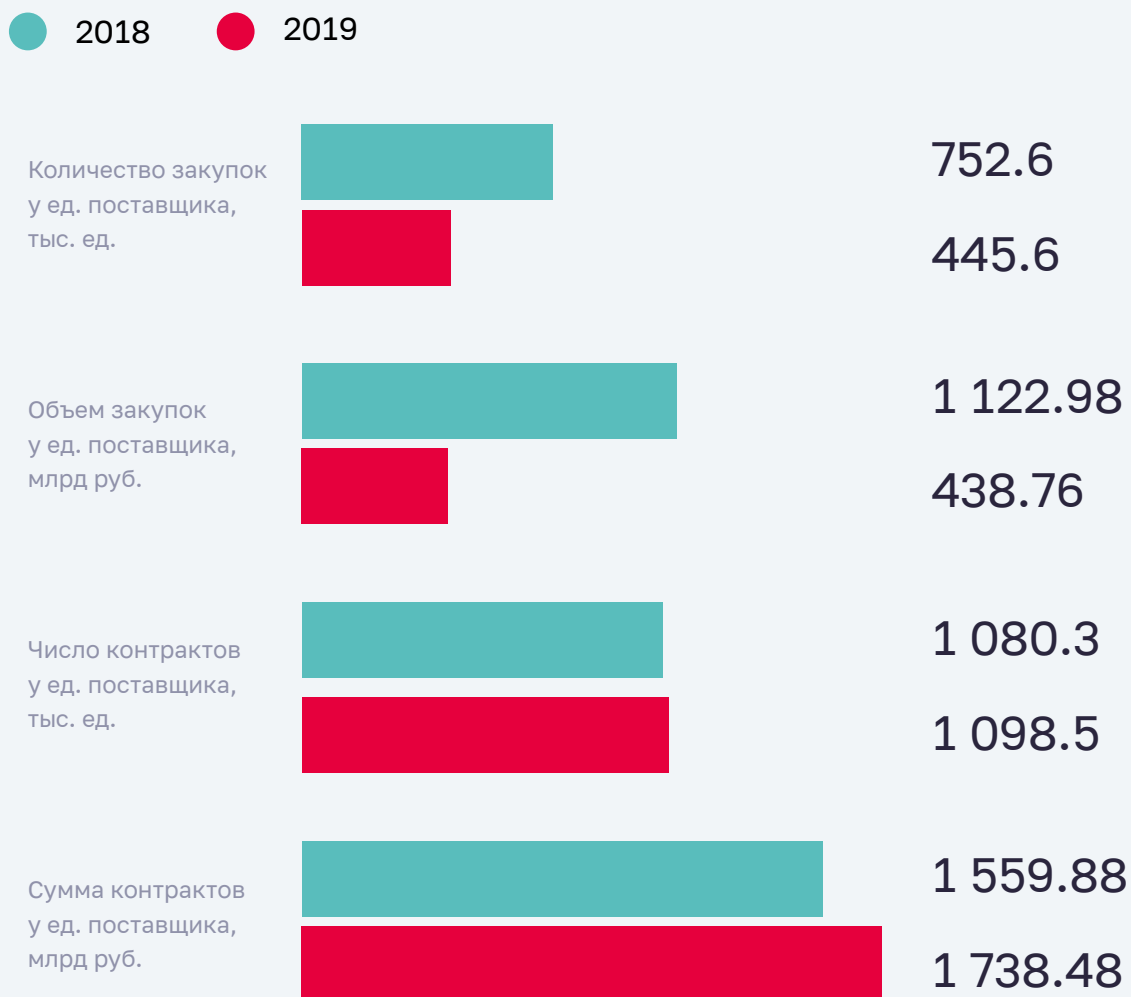
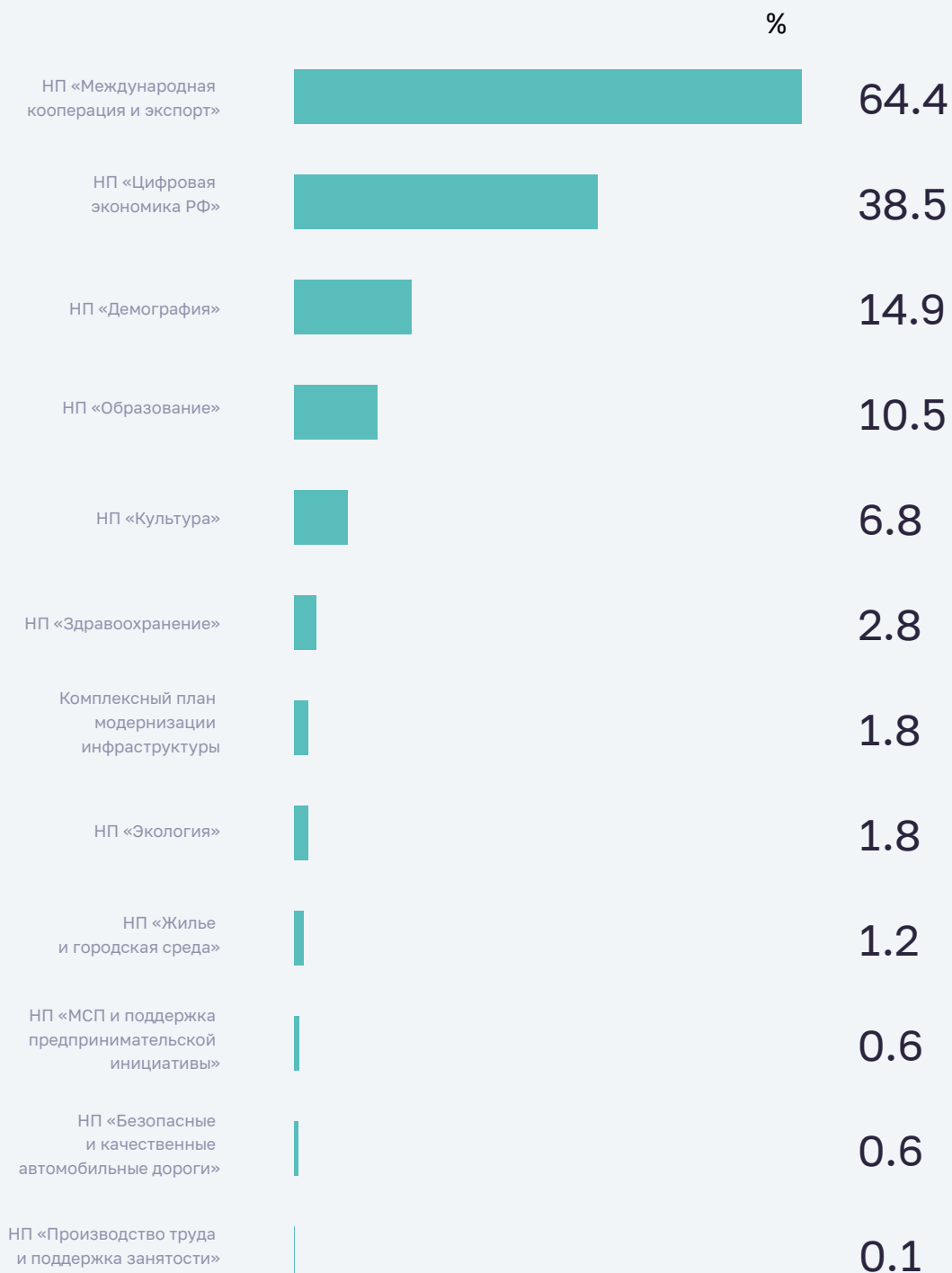


Рисунок 11

Распределение объема контрактов с единственным поставщиком по национальным проектам



Более половины закупок, осуществленных заказчиками конкурентными способами, признаются по итогам проведения закупочных процедур несостоявшимися. Преобладание несостоявшихся закупок характерно для контрактной системы с начала ее функционирования, при этом доля таких закупок ежегодно увеличивается (рисунок 12)¹⁹:

Рисунок 12



Основной причиной признания закупок несостоявшимися является подача одной заявки участника. Объем таких закупок по итогам 2019 года составил 3,7 трлн рублей, или 65,4 % общего объема несостоявшихся закупок (рисунок 13).

19. Показатели доли несостоявшихся закупок приведены по состоянию на 11 марта 2020 года с использованием подсистемы «Мониторинг закупок» ЕИС.

Структура причин несостоявшихся закупок



● 65.4 %

подана одна заявка, которая признана соответствующей требованиям

● 7.2 %

подано единственное ценовое предложение при проведении аукциона

● 15.4 %

не подано ни одной заявки

● 2.8 %

все поданные заявки отклонены

● 7.8 %

только одна заявка признана соответствующей требованиям

● 1.4 %

иные случаи

В результате порядка 76 % общего объема закупок (по сумме) для государственных и муниципальных нужд приходится на контракты, заключенные с единственным поставщиком, и несостоявшиеся закупки.

В разрезе национальных проектов объем несостоявшихся закупок в 2019 году составил 648,1 млрд рублей, или 71,2 % общего объема закупок.

Доля несостоявшихся закупок по субъектам Российской Федерации варьируется от 41,4 % (Челябинская область) до 92,3 % (Чукотский автономный округ).

По федеральным заказчикам доля несостоявшихся закупок варьируется от 6,8 % (Российский фонд фундаментальных исследований) до 90,8 % (ГК «Росатом»).

При рассмотрении причин высокой доли несостоявшихся закупок необходимо отметить наличие высоких рисков коррупционных действий и/или согласованных действий как участников закупок, так и заказчиков с участниками закупок в ходе торгов.

По данным проведенного опроса²⁰, основной целью оптимального регулирования государственных и муниципальных закупок около 50 % заказчиков и поставщиков полагают должна быть борьба с коррупцией.

По результатам этого опроса, главной проблемой контрактной системы поставщики считают наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком (более половины принявших участие в опросе).

Одной из причин возникновения неформальных связей является отсутствие в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок положений, направленных на обеспечение качественного результата закупок. Многие заказчики следуют стратегии «заведомого выбора», когда заказчик определяет поставщика еще до проведения закупки.

Так, по данным опроса Института анализа предприятий и рынков ВШЭ, по оценкам поставщиков, такой стратегии придерживается 51 % организаций-заказчиков (аналогичная оценка среди респондентов-заказчиков 41 %). При этом опрошенные заказчики и поставщики оправдывают использование такой стратегии: около 59 % поставщиков признают, что в основе «заведомого выбора» лежит стремление обеспечить качественную поставку товаров, а 58 % соглашаются с тем, что это делается для «гарантированного исполнения контракта».

Таким образом, преобладание закупок у единственного поставщика и неконкурентных закупок с заключением контрактов, как правило, без снижения первоначальной цены контракта, является системной проблемой сферы государственных и муниципальных закупок.

20. Результаты опроса, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков ВШЭ в рамках проекта фундаментальных исследований «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках» (письмо от 14 апреля 2020 г. № А-3231).

3. Вопросы ценообразования в государственных закупках

Обоснованность начальной (максимальной) цены контракта является одним из факторов, влияющих на эффективность осуществления государственных закупок (далее – НМЦК).

До сих пор отсутствует обязательный для применения нормативный акт, регулирующий порядок формирования начальных (максимальных) цен контрактов. Отраслевые порядки формирования НМЦК определены Минздравом России (по лекарственным препаратам для медицинского применения) и Минтранс России (по осуществлению регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом). Только в декабре 2019 года Минстрой России определил порядок формирования НМЦК в сфере градостроительной деятельности²¹.

По результатам проверок Счетной палатой выявляется значительное количество нарушений и недостатков именно при определении НМЦК. В 2019 году доля таких нарушений составила около 45 % от суммы выявленных нарушений в сфере закупок²².

Проблемным для заказчиков остается процесс обоснования и определения НМЦК. В настоящее время отсутствуют ресурсы, содержащие достоверные источники референтных цен для расчета начальной (максимальной) цены договора.

По мнению Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», система формирования НМЦК остается несовершенной и непрозрачной. Для ее совершенствования необходимы электронные сервисы, интегрирующие и анализирующие актуальную в реальном времени информацию о ценах на товары, работы, услуги с учетом региональных и сезонных особенностей²³.

В совокупности с низким уровнем конкуренции необоснованное определение заказчиками НМЦК генерирует значимые риски осуществления неэффективной закупки и коррупционные риски, что свидетельствует о необходимости скорейшего создания действенной системы ценообразования в закупках, в том числе с учетом отраслевой специфики и с применением цифровых технологий.

21. Приказ Минстроя России от 23 декабря 2019 г. № 841/пр «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) и Методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства». Зарегистрировано в Минюсте России 3 февраля 2020 г. № 57401, применяется с 15 февраля 2020 года.

22. Выявлено 47 нарушений при обосновании и определении НМЦК на сумму 105,7 млрд рублей.

23. Письмо от 10 февраля 2020 г. № 190.

4. Недостатки регулирования закупок малого объема

Действующее законодательство в сфере закупок ограничивает доступ к закупкам малого объема²⁴, что не позволяет проводить их оценку, анализ и контроль. Контракты по таким закупкам не размещаются в ЕИС.

В настоящее время в ЕИС агрегированные и достоверные данные о том, какие бюджетные средства тратятся на закупки малого объема, отсутствуют. При этом, по оценке Федерального казначейства, объем таких закупок в 2019 году составил 585,2 млрд рублей (6 % общего объема закупок).

С 1 марта 2019 года заказчики федерального уровня²⁵ осуществляют закупки малого объема с использованием информационного ресурса «Единый агрегатор торговли «Березка» (далее – ЕАТ)²⁶. В 2019 году федеральными заказчиками посредством использования ЕАТ заключены контракты на сумму 2,6 млрд рублей.

По информации операторов электронных площадок²⁷, на протяжении трех лет они развивают сервисы электронных магазинов для государственных (муниципальных) и корпоративных заказчиков, которые обладают аналогичными с ЕАТ ресурсами. Например, в 2019 году в электронном магазине «Закупки малого объема» ЭП «РТС-тендер» заключены контракты на сумму 21 833,4 млн рублей. В электронном магазине ЗАО «Сбербанк-АСТ» заключены контракты на сумму 743,04 млн рублей.

С использованием Агрегатора функций «Биржевая площадка» заключены контракты на сумму 3 010,3 млн рублей²⁸.

По мнению операторов, монополизация рынка малых закупок через ЕАТ может привести к снижению эффективности закупок малого объема.

Вместе с тем опыт осуществления заказчиками малых закупок с применением ЕАТ может быть учтен при поэтапном переходе контрактной системы к закупке товаров с использованием электронных магазинов.

С 1 июля 2020 года закупки товаров могут проводиться в электронной форме с использованием электронной площадки (электронный магазин) при условии,

24. Закупки у единственного поставщика, проведенные в соответствии с пунктом 4 и 5 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

25. Федеральные органы исполнительной власти и находящиеся в их ведении федеральные казенные учреждения (за исключением заказчиков – федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, и подведомственных им федеральных казенных учреждений, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего закупки для обеспечения федеральных нужд государственных органов, образованных для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации).

26. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 824-р «О создании единого агрегатора торговли».

27. Письмо от 4 октября 2019 г. № 3962 (вх. от 11 октября 2019 г. № 5649) ООО «РТС-тендер», ЗАО «Сбербанк-АСТ», АО «ТЭК-Торг» «О развитии рынка закупок малого объема».

28. Письмо Федерального казначейства от 31 января 2020 г. № 14-00-05/1684, письмо электронной площадки «РТС-тендер» от 19 февраля 2020 г. № 0647, письмо ЗАО «Сбербанк-АСТ» от 19 февраля 2020 г. № 6570Ф, письмо АО «Агентство по государственному заказу Республики Татарстан» от 14 февраля 2020 г. № 543.

что цена не превышает 3 млн рублей²⁹. При этом закупку товара планируется осуществлять исключительно по тем характеристикам, которые предусмотрены в Каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Каталог).

В настоящее время в Каталог включено 64 тыс. позиций наиболее востребованных при закупках товаров (работ, услуг)³⁰, из которых более 46 тыс. позиций – медицинские изделия, более 7,7 тыс. позиций – лекарственные средства³¹.

При этом недостаточная наполняемость Каталога по иным товарным группам генерирует риски осуществления таких закупок без использования рыночных ресурсов электронных магазинов.

При проведении закупок посредством электронных магазинов предусмотрено информационное взаимодействие электронных площадок с ЕИС. Согласно части 13 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ требования к такому взаимодействию устанавливаются Правительством Российской Федерации³², при этом указанная часть Федерального закона № 44-ФЗ вступает в силу только с 1 января 2021 года.

5. Недостатки информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок

За последние годы возможности ЕИС существенно расширены, при этом ее функционал не в полной мере отвечает заявленным требованиям по электронизации закупок.

До настоящего времени не на всех стадиях закупочного цикла введен электронный документооборот. Претензионные документы, документы об исполнении контракта, о внесении изменений в контракт формируются и подписываются в бумажной форме.

Размещение информации не в структурированном виде затрудняет ее систематизацию, анализ и контроль в автоматическом режиме, а также не позволяет проводить предупреждающий контроль. Внедрение в ЕИС функционала электронного активирования планируется Федеральным казначейством в 2020 году.

Сохраняется значительное время неработоспособности ЕИС. В 2019 году время регламентных работ с остановкой сервисов ЕИС составило 1 435 часов. Это примерно

29. Часть 12 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

30. Медицинские изделия, нефтепродукты, программное обеспечение, продукты питания, финансовые и страховые услуги, радиоэлектронная продукция, телекоммуникационные услуги, канцелярские товары, бытовая техника, транспортные средства, мебель, строительные работы, транспортные услуги, хозяйственные товары, услуги в области здравоохранения, продукция легкой промышленности.

31. По данным ЕИС на 27 марта 2020 года.

32. Часть 13 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

59 дней, или 16,2 % от общего периода работы ЕИС в 2019 году. Без остановки сервисов регламентные работы составили только 426 часов, или 17 дней. Также в 2 раза увеличилось количество инцидентов в ЕИС (в 2019 году – 168 392, в 2018 году – 81 477 ед.)³³.

Недоступность ЕИС для ее пользователей негативным образом сказывается на закупочной деятельности заказчиков и поставщиков, а также не способствует реализации в полной мере принципа свободного доступа к информации о закупках.

Не решена также проблема достоверности размещаемой в ЕИС информации³⁴.

Таким образом, несмотря на проведение работ по совершенствованию и развитию ЕИС, не в полной мере реализованы ее функции, в том числе по переходу к структурированным электронным документам, не решена проблема размещения недостоверной информации. Недостатки ЕИС не позволяют использовать ее как надежную основу для цифровизации закупок.

6. Правовое обеспечение контрактной системы в сфере закупок

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок характеризуется нестабильностью и сложностью.

Федеральный закон № 44-ФЗ ежегодно подвергается доработкам, большая часть которых носит принципиальный характер. С 2013 года изменения и дополнения в закон вносились 66 раз, а в его развитие было принято 328 нормативных правовых актов³⁵, из которых в настоящее время действуют более 130.

В результате заказчики и поставщики сталкиваются с необходимостью быстро адаптироваться к новым правилам. Нередко изменения законодательства вызывают много вопросов при их правоприменении, так как при их разработке и внедрении предварительная апробация через пилотные проекты не осуществлялась.

Большинство статей Федерального закона № 44-ФЗ регламентирует процедурные моменты осуществления закупок. Вопросам исполнения контракта посвящено всего лишь три статьи. При этом этап исполнения контракта наиболее сопряжен с коррупционными проявлениями.

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, предусмотренный Федеральным законом № 44-ФЗ, является декларативным. По смыслу части 1 статьи 12 Федерального закона № 44-ФЗ указанный принцип реализуется заказчиками, которые при планировании и осуществлении закупок должны исходить

33. Письмо Федерального казначейства от 31 января 2020 г. № 14-00-05/1684.

34. В Реестре договоров в феврале 2019 года в связи с технической ошибкой размещена информация о заключении ФГБУ «Всероссийский центр карантина растений» договора с единственным поставщиком на оказание услуг междугородней и международной связи на сумму 837 млрд рублей (реестровый номер договора 85040036718190001150000). При этом в декабре 2019 года учреждением были внесены изменения в карточку договора в ЕИС в части изменения суммы договора на 36,3 тыс. рублей.

35. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные приказы.

из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. При этом статья 12 Федерального закона № 44-ФЗ реализацию принципа ответственности за эффективность закупок не раскрывает.

Вместе с тем сложившаяся система закупок в большей степени сфокусирована на повышении их эффективности через увеличение конкуренции и получение экономии по итогам закупок.

При этом показательны данные проведенного по итогам 2019 года опроса заказчиков и поставщиков³⁶, имеющих достаточный опыт участия в госзакупках, по оценке значимости критериев эффективности закупок. Так, 81 % заказчиков и 69 % поставщиков считают, что эффективная закупка характеризуется «поставкой качественного товара», 55 % заказчиков и 42 % поставщиков отметили в качестве критерия «исполнение контракта в срок».

При этом высокую конкуренцию и снижение цены в ходе закупки посчитала существенными лишь небольшая доля опрошенных: 17 % заказчиков (для обоих индикаторов) и соответственно 10 % и 4 % поставщиков.

В 2019 году деятельность Правительства Российской Федерации и Минфина России была направлена на оптимизацию законодательства о закупках по направлениям, заявленным в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов³⁷.

В 2019 году Федеральный закон № 44-ФЗ изменялся восемь раз, в его развитие принято 55 нормативных правовых актов.

Большая часть принятых в 2019 году изменений направлена на упрощение процесса осуществления закупок, в том числе в целях обеспечения успешной реализации национальных проектов (подробная информация о внесенных изменениях приведена в приложении № 1).

Результаты практической реализации принятых изменений пока оценивать преждевременно в связи с непродолжительным периодом их правоприменения, а в ряде случаев в связи с тем, что изменения действуют только в 2020 году.

Вместе с тем проведенный мониторинг реализации национальных проектов (программ) показал наличие рисков недостижения заявленных результатов, в том числе по причине несовершенства системы государственных закупок.

Указанные риски связаны с длительностью закупочных процедур, поздним заключением государственных контрактов, нарушениями условий их исполнения.

При реализации региональных проектов риски недостижения их результатов связаны с низким уровнем обеспеченности квалифицированными кадрами органов местного

36. Результаты опроса, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков ВШЭ в рамках проекта фундаментальных исследований «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках» (письмо от 14 апреля 2020 г. № А-3231).

37. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 № 117-р и включает в себя меры по совершенствованию контрактной системы на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

самоуправления, обладающими необходимыми знаниями и умениями при подготовке обосновывающей документации, проведению закупочных процедур.

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации отмечается, что причинами образования рисков невыполнения в установленные сроки и недостижения результатов региональных проектов являются временные интервалы проведения процедур³⁸, а также ненадлежащее выполнение условий контрактов³⁹.

Также риски несвоевременного достижения результатов национальных проектов связаны с поздним заключением соглашений о предоставлении соответствующих бюджетных средств.

Более подробная информация об анализе влияния системы закупок на реализацию национальных проектов указана в приложении № 2.

Таким образом, реализация в 2019 году национальных проектов показала наличие в законодательстве в сфере закупок проблем на всех этапах жизненного цикла закупки.

Осуществление аудита в сфере закупок

Счетной палатой по итогам 2019 года выявлено 839 нарушений при осуществлении закупок и исполнении государственных контрактов в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ на общую сумму 236,6 млрд рублей⁴⁰.

Более 50 % общего количества выявленных нарушений установлены при обосновании НМЦК (этап планирования закупки) и при исполнении контрактов, то есть на этапах закупочного цикла, которые наиболее сопряжены с коррупционными проявлениями⁴¹ (рисунок 14).

По информации, поступившей от 85 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (далее – КСО), в 2019 году ими проведено 1 199 контрольных мероприятий, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок.

КСО выявлено более 32 тыс. нарушений в сфере закупок на общую сумму около 29,5 млрд рублей⁴². Выявляемые КСО нарушения охватывают все этапы закупочного цикла, начиная с организации закупочной деятельности и заканчивая исполнением контрактов (договоров), использованием результатов закупок⁴³.

38. Длительные сроки подготовительного периода, рассмотрение жалоб, отсутствие предложений от участников закупки.

39. По данным Контрольно-счетной палаты Белгородской области, Контрольно-счетной палаты Воронежской области, Контрольно-счетной палаты Забайкальского края, Контрольно-счетной палаты Ивановской области, Контрольно-счетной палаты Курской области, Контрольно-счетной палаты Республики Калмыкия, Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия, Контрольно-счетной палаты Челябинской области, Счетной палаты Ненецкого автономного округа, Счетной палаты Новгородской области.

40. По итогам 2018 года выявлено 2 261 нарушение на общую сумму 293,7 млрд рублей.

41. Результаты деятельности Счетной палаты по проведению аудита в сфере закупок приведены в приложении № 3.

42. В 2018 году выявлено более 30 тыс. нарушений на общую сумму 28,7 млрд рублей.

43. Результаты деятельности КСО по проведению аудита в сфере закупок приведены в приложении № 4.

Виды нарушений, выявленные Счетной палатой в сфере госзакупок в 2019 году



44.6 %

при обосновании НМЦК

9.5 %

нарушение условий исполнения контрактов

26.9 %

при выборе способа закупки

6.4 %

неприменение мер ответственности по контракту

11.5 %

неправомерное внесение изменений в контракт

1.1 %

нарушения при приемке и оплате

Осуществление контроля в сфере закупок⁴⁴

ФАС России⁴⁵

В 2019 году ФАС России выявлено 39,1 тыс. нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок⁴⁶.

Контрольная деятельность ФАС России реализуется через проверки, проводимые на основе поступающих жалоб, и носит внеплановый характер (доля внеплановых проверок в 2019 году составила 98,4 %).

Значительное количество поступающих жалоб в ФАС России связано с деятельностью «профессиональных жалобщиков», которые используют сложность законодательства в сфере закупок, в значительной мере описывающее процедурную деятельность заказчика и поставщика. Вместо устранения накопившихся диспропорций в контрактной системе в целях борьбы с такими жалобщиками в 2019 году изменениями в Федеральный закон № 44-ФЗ исключили возможность подачи жалобы общественными объединениями и объединениями юридических лиц. Жалоба может подаваться любым участником закупки.

Вместе с тем в 2019 году отмечается продолжение роста количества рассмотренных жалоб с 64 до 66 тысяч, а также сокращение доли обоснованных жалоб (с 49,7 % до 43,8 %).

Решением данной проблемы ФАС России видит во введении электронной процедуры рассмотрения жалоб, возможности обжалования только участниками закупок, прошедшими предквалификацию.

По результатам проведенного опроса⁴⁷ эксперты Института анализа предприятий и рынков ВШЭ отмечают, что в целом консервация проблем, накопившихся в контрактной системе, а также высокие риски поставки некачественной продукции и (или) срывов сроков поставки, фактически выталкивают добросовестных заказчиков в «серую» зону – когда для обеспечения качественных результатов закупки они вынуждены нарушать установленные законодательством требования. В результате количество нарушений заказчиками законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выявляемых ФАС России в ходе проведения контрольных действий, постоянно растет.

44. Анализ проведен на основании информации ФАС России, представленной письмом от 5 февраля 2020 г. № МЕ/7938/20 «О предоставлении сведений на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № ЗИ 09-121/09/1-04», и данных Федерального казначейства, представленных письмом от 31 января 2020 г. № 14-00-05/1684.

45. В соответствии со статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ ФАС России осуществляет контроль в сфере закупок в части соблюдения процедур закупок и заключения контрактов, а также в сфере государственного оборонного заказа и на поставку товаров, выполнение работ, оказания услуг, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну.

46. В 2018 году было выявлено 38,9 тыс. нарушений.

47. Результаты опроса, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков ВШЭ в рамках проекта фундаментальных исследований «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках» (письмо от 14 апреля 2020 г. № А-3231).

Федеральное казначейство

В 2019 году Федеральным казначейством⁴⁸ и его территориальными управлениями выявлено около 20 тыс. нарушений на общую сумму 109,9 млрд рублей. Объем выявленных нарушений увеличился на 29,3 % (в 2018 году объем нарушений составлял 84,9 млрд рублей).

Контрольная деятельность Федерального казначейства главным образом носит плановый характер (доля внеплановых проверок составила 33,3 %).

Таким образом, значительные ресурсы, направленные на совершенствование законодательства о контрактной системе в сфере закупок не оказывают заметного влияния на все ее основные показатели, включая количество выявляемых в ходе контроля и аудита нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок на всех этапах закупочного цикла.

7.2. Мониторинг развития системы корпоративных закупок и формирование обобщенной информации о результатах проверок, проведенных Счетной палатой, в части соблюдения законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц

Основные показатели системы корпоративных закупок⁴⁹

В 2019 году в ЕИС размещено более 1,3 млн извещений в рамках Федерального закона № 223-ФЗ⁵⁰, объем которых составил 14,1 трлн рублей, снизившись на 16,4 % по сравнению с показателями 2018 года (16,9 трлн рублей).

Объем заключенных договоров, по которым размещена информация в Реестре договоров, составил 20,1 трлн рублей, увеличившись на 10,7 % по сравнению с 2018 годом (18,2 трлн рублей). По данным отчетности корпоративных заказчиков объем договоров составил 23,5 трлн рублей, снизившись на 3,5 % по сравнению с 2018 годом (24,3 трлн рублей).

48. В соответствии с частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ Федеральное казначейство осуществляет контроль в части обоснования закупок (утратил силу с 1 октября 2019 года) и начальной (максимальной) цены контракта, нормирования закупок, применения мер ответственности в рамках исполнения контракта (утратил силу с 1 января 2020 года), соответствия товаров (работ, услуг) условиям контракта, соответствия результатов исполнения контрактов целям осуществления закупок, а также своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги (утратил силу с 1 января 2020 года).

49. Анализ проводился с использованием данных Федерального казначейства, представленных письмом от 31 января 2020 г. № 14-00-05/1684.

50. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ).

Объем заключенных договоров с субъектами МСП⁵¹ увеличился в 1,5 раза с 4 407,2 млрд рублей в 2018 году до 6 409,4 млрд рублей в 2019 году. Доля заключенных договоров с субъектами МСП (в стоимостном выражении) составила 31,8 % общего стоимостного объема договоров. Объем договоров, заключенных непосредственно с субъектами МСП, составил 4 875,5 млрд рублей (24,2 % общего стоимостного объема договоров).

Недостатки в функционировании системы корпоративных закупок

При осуществлении закупок корпоративные заказчики руководствуются следующими принципами:

- информационная открытость закупки;
- равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

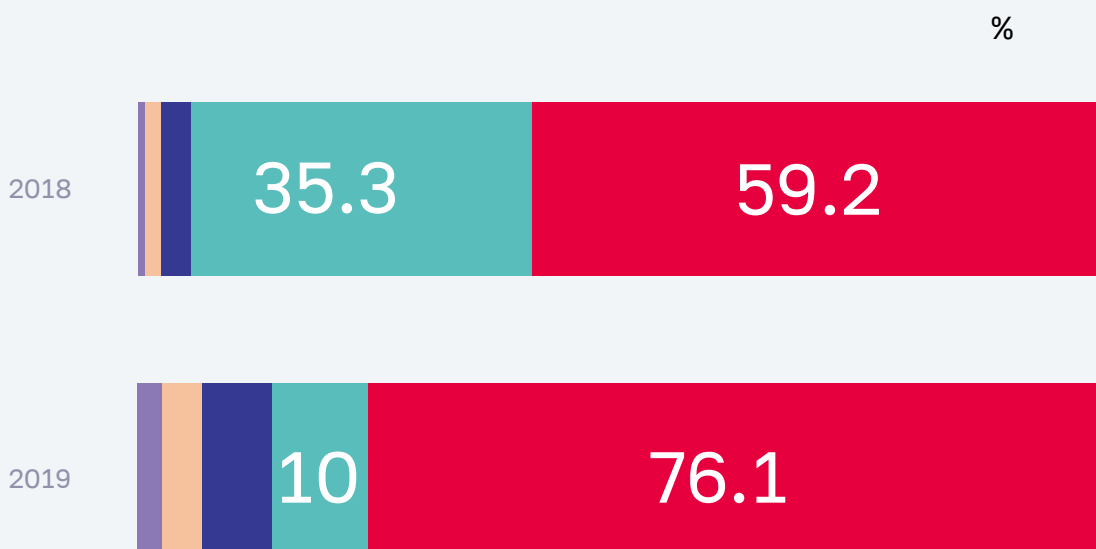
1. Система корпоративных закупок регулируется Федеральным законом № 223-ФЗ, который носит рамочный характер и не содержит детальной регламентации закупочной деятельности. Корпоративные заказчики, осуществляющие закупки в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, самостоятельно устанавливают в своих положениях о закупках правила осуществления закупок и способы их осуществления. В результате, 86,1 % объема объявленных закупок приходится на закупки, осуществленные прочими способами (76,1 %), и закупки у единственного поставщика (10,0 %) (рисунок 15).

Использование заказчиками в подавляющем большинстве «прочих» способов закупки, которые за счет многообразия вариантов наименований, видов и форм проведения, по сути, не являются конкурентными, указывает на видимые риски нарушения принципа равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, декларируемого Федеральным законом № 223-ФЗ.

51. Субъекты малого и среднего предпринимательства.

Структура применяемых способов закупок в рамках 223-ФЗ

- Запрос котировок
- Аукцион в электронной форме
- Открытый конкурс
- Закупка у единственного поставщика
- Прочие способы

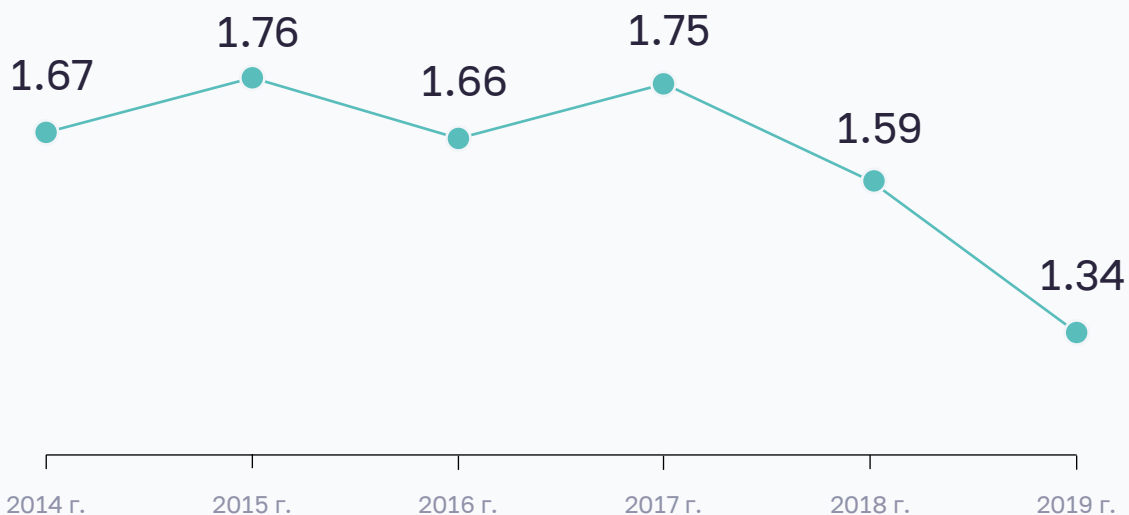


2. Сфера корпоративных закупок демонстрирует низкий уровень конкуренции, который на протяжении последних шести лет (с 2014 по 2019 год) практически не изменился и составил менее двух заявок на один лот (рисунок 16).

По итогам 2019 года количество поставщиков, принявших участие в корпоративных закупках, снизилось на 43,4 % (с 232,9 тыс. организаций до 131,8 тыс.), что свидетельствует о снижении доверия к системе корпоративных закупок.

Динамика уровня конкуренции в сфере применения 223-ФЗ в 2014-2019 гг.

● Уровень конкуренции



Среднее количество заявок на один лот

Экономия по итогам осуществления закупок конкурентными способами в 2019 году составила 725,8 млрд рублей, или 5,13 %.

3. Правовое обеспечение корпоративных закупок

Всего за восемь лет Федеральный закон № 223-ФЗ менялся 29 раз, в его развитие принято более 70 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

В 2019 году в Федеральный закон № 223-ФЗ было внесено три изменения, приняты два постановления Правительства Российской Федерации, а также в ранее принятые постановления Правительства Российской Федерации вносились изменения.

Изменения законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц в 2019 году были направлены на стимулирование участия субъектов МСП в корпоративных закупках и введение дополнительных случаев осуществления закупок бюджетными учреждениями и унитарными предприятиями. Подробная информация о принятых в 2019 году изменениях законодательства о корпоративных закупках приведена в приложении № 5.

Результаты проверок органами внешнего государственного финансового контроля

Счетной палатой в 2019 году выявлено 67 нарушений при осуществлении закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ на общую сумму 726,7 млн рублей⁵².

В рамках Федерального закона № 223-ФЗ выявляемые нарушения в основном заключаются в несоблюдении заказчиками требований утвержденных ими положений о закупках.

КСО в 2019 году проведено 171 контрольное мероприятие, в рамках которых проводились проверки закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Выявлено более 9 тыс. нарушений на общую сумму около 1 млрд рублей⁵³.

Осуществление контроля в сфере закупок

В рамках Федерального закона № 223-ФЗ участник закупки вправе обжаловать неправомерные действия (бездействие) заказчика в антимонопольный орган. ФАС России по итогам 2019 года принята к рассмотрению 11 271 жалоба (в 2018 году – 6 580 жалоб).

Предметом поступающих в ФАС России жалоб в основном являются осуществление закупки с нарушением требований Федерального закона № 223-ФЗ и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в положениях о закупке (71 % общего количества поданных жалоб), предъявление к участникам закупок требований, не предусмотренных документацией о закупке (18,9 %), размещение в ЕИС положения о закупке, информации о закупке или нарушение сроков размещения таких сведений (6,6 %), размещение недостоверной информации о закупках у субъектов МСП (3,2 %).

52. В 2018 году было выявлено 105 нарушений законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц на общую сумму 1,0 млрд рублей.

53. В 2018 году выявлено 5525 нарушений на общую сумму более 5 млрд рублей.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Ежегодно в сектор государственных и корпоративных закупок вовлекаются средства бюджетов всех уровней, составляющие около трети ВВП страны. В 2019 году объем таких средств составил 31,6 трлн рублей (29 % ВВП), в том числе:

- в рамках Федерального закона № 44-ФЗ объем заключенных контрактов составил 8,1 трлн рублей;
- в рамках Федерального закона № 223-ФЗ – 23,5 трлн рублей.

8.2. Проведенный анализ показал, что действующая система государственных и корпоративных закупок характеризуется:

- преобладанием неконкурентных закупок. В рамках Федерального закона № 44-ФЗ 76 % общего объема закупок (по сумме) приходится на контракты, заключенные с единственным поставщиком, и несостоявшиеся закупки, в рамках Федерального закона № 223-ФЗ – 86,1 % на закупки, осуществленные прочими способами, и закупки у единственного поставщика;
- практически неизменным уровнем конкуренции. В рамках Федерального закона № 44-ФЗ уровень конкуренции составляет около трех заявок на один лот. В корпоративном секторе уровень конкуренции с 2014 года не превысил двух заявок на один лот;
- низким уровнем доверия субъектов рынка к системе государственных и корпоративных закупок (установлено ежегодное снижение количества поставщиков).

В результате действующая система закупок не в полной мере способствует обеспечению экономического роста государства.

8.3. Одними из сдерживающих факторов повышения эффективности функционирования системы государственных и корпоративных закупок являются:

- концентрация усилий по совершенствованию контрактной системы на процедурах проведения закупок, а не на достижении результативности закупок и обеспечении должного качества товаров, работ, услуг;
- сложность и нестабильность законодательства о закупках. В 2019 году Федеральный закон № 44-ФЗ изменялся восемь раз и в его развитие было принято 55 нормативных правовых актов. В связи с постоянными доработками законодательства, контрактная система обременительна для заказчиков и непривлекательна для поставщиков. Федеральный закон № 223-ФЗ носит рамочный характер, что на практике приводит к использованию заказчиками в закупочной деятельности в основном «прочих» способов закупки с элементами, ограничивающими конкуренцию.

8.4. Неурегулированность вопросов формирования начальных (максимальных) цен контрактов в государственных закупках генерирует как коррупционные риски, так и риски неэффективного использования средств. Не определен как общий порядок формирования НМЦ контрактов и договоров, так и отраслевые порядки (например, как это определено в сфере обращения лекарственных препаратов, пассажирских перевозок, градостроительной деятельности). Отсутствуют информационные ресурсы, содержащие достоверные источники референтных цен.

8.5. Несмотря на проведенные работы по совершенствованию и развитию единой информационной системы в сфере закупок, не в полной мере реализованы ее функции, в том числе по переходу к структурированным электронным документам. В настоящее время ЕИС не может быть использована как надежная основа для цифровизации закупок и действенный инструмент мониторинга нацпроектов.

8.6. Деятельность контрольных органов и органов аудита в сфере закупок характеризуется сохранением большого количества выявляемых нарушений в сфере государственных и корпоративных закупок.

Предложения по развитию и повышению эффективности функционирования контрактной системы в сфере закупок

В целях повышения эффективности контрактной системы в сфере закупок необходима ее переориентация с процедурного уклона на результативность закупки, а также ее адаптивность к различным видам закупаемых товаров, работ, услуг. Данный процесс может занять длительное время, в связи с чем первоочередные меры должны быть направлены на:

- рассмотрение вопроса о закреплении в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок способа реализации принципа ответственности за эффективность закупок (определив понятие и критерии эффективности осуществления закупок);
- рассмотрение вопроса о разработке нормативного правового акта, регулирующего общий порядок формирования начальных (максимальных) цен контрактов при осуществлении государственных и муниципальных закупок, в том числе с учетом отраслевой специфики;
- обеспечение завершения формирования информации в ЕИС об исполнении контракта в структурированной форме, позволяющей в автоматическом режиме проводить ее обработку, анализ и контроль;
- внедрение цифровых алгоритмов, не позволяющих совершать действия, нарушающие законодательство о закупках, а также размещать недостоверную информацию в ЕИС.

9. Предложения

9.1. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

9.2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Приложение: приложения №№ 1–5 на 17 л. в 1 экз.

